

Bij een modern koningshuis hoort een modern financieel verslag



Harry van Dalen
Universiteit van Tilburg, CentER en NIDI

Harry van Dalen

24-05-2008

Het verantwoordingsdebat in de Tweede Kamer over de kosten van het koningshuis toont de onbalans in debatten die een publiek belang raken: kosten worden genoemd en baten worden onderschat. De zorg van de minister-president als spreekbuis van de koningin is dat het koninklijk huis het imago krijgt van een groeiende kostenpost zonder enige waarde voor de Nederlandse samenleving. De oplossing voor dit conflict: een volwaardig jaarverslag waarin zowel de kosten als de baten van het koningshuis worden gemeld.

Een Haagse botsing

De Algemene Rekenkamer en minister-president Balkenende botsten onlangs over een ogenschijnlijk futiel onderwerp: de kosten van het koningshuis. De Tweede Kamer was bij de behandeling van de rijksbegroting 2005 het gedonder rond de financiën van het koningshuis zat en wilde beter inzicht krijgen in de rijksuitgaven die samenhangen met het Koninklijk Huis. De totale kosten bedroegen in 2007 107 miljoen euro, maar door allerlei onduidelijkheden in interpretaties van kostenposten en boekhoudmethodes weet de Tweede Kamer niet meer of de begroting een betrouwbaar beeld geeft. De Algemene Rekenkamer toog aan het werk en constateerde dat het overzicht van de kosten die in het begrotingshoofdstuk van het huis der koningin wordt gepresenteerd geen goed controle-instrument is voor de Tweede Kamer; de informatie is namelijk geen gecontroleerde informatie. De minister-president vindt de begroting wel voldoen en daarmee is een relletje geboren. Huidige stand van zaken: Balkenende en voorzitter van de Rekenkamer Saskia Stuiveling gaan om de tafel zitten om te bekijken of de informatie die verstrekt wordt verbeterd kan worden. Een veilige voorspelling is dat er beterschap wordt beloofd, maar dat het totale inzicht in de financiën van Noordeinde niet binnen handbereik zal komen als men de krachten in dit Haagse steekspel niet onderkent.

Oude lessen over monarchie

Wie het gedrag van het koningshuis en de commotie rond de financiën van datzelfde koningshuis beter wil begrijpen, moet kennismaken van het werk van Walter Bagehot (spreek uit: badge-it). Generaties van vorsten zijn grootgebracht met het standaardwerk *The English Constitution* van deze econoom die van 1826 tot 1877 leefde. Bagehot was een invloedrijke journalist en hoofdredacteur van het liberale blad *The Economist*. Hoewel de zaken die hij beschrijft over de parlementaire democratie enigszins gedateerd overkomen zijn de passages over de monarchie in *The English Constitution* (1867) zowel vermakelijk als leerzaam voor huidige vorsten en exegeten van de constitutionele monarchie.

Een belangrijke stelling van Bagehot is dat een koningshuis per definitie mysterieus moet zijn wil het gerespecteerd worden. Zonder mysterie is er geen leven. En daarom, zo was zijn advies: "We must not let in daylight upon magic". Die regel lijkt bijkans tot tegelwijsheid van het Noordeinde te zijn verheven, omdat het parlement al decennialang geen grip krijgt op de financiën van het koningshuis. De magie van Noordeinde moet niet ontkracht worden, daarom is geheimhouding en discretie een groot goed binnen de hofhouding. De recente schermutselingen tussen de minister-president – die verantwoordelijk is voor het doen en laten van leden van het koninklijk huis –, het parlement en de Algemene Rekenkamer moeten we ook in dit licht bezien: het genereren van boekhoudkundige mist dat een koninklijk doel dient. Balkenende vond in 2004 al dat de wijze waarop er verantwoording wordt afgelegd over het koningshuis voldoende is en dat vond hij recentelijk in zijn brief richting Algemene Rekenkamer nog steeds. Het past in een lange traditie van premiers die zich in soortgelijke bewoordingen gedroegen. De grootste zorg van het koningshuis is dat het wordt neergezet als een geldverslindend instituut. De overgrote meerderheid van de Nederlandse bevolking mag dan het Oranjehuis steunen, de overgrote meerderheid vindt ook dat het koninklijk huis te veel geld kost. Door de onvolledige rapportage over het koningshuis wordt de suggestie gewekt dat de kosten van het koningshuis ieder jaar spectaculair groeien, maar

het enige wat groeit is de openheid, vrijwillig gekozen dan wel onvrijwillig afgedwongen. Het rapport van de Rekenkamer past in een lange rij van openbaringen en het definitieve zicht op de totale kosten van het koningshuis lijkt nog lang niet binnen bereik. Toch is er maar één remedie: zorg in één klap dat alle kosten naar buiten komen en leg dat vast in een volwaardig jaarverslag. De posten die in de bijlage van de begroting staan zijn nu niet bepaald van die orde dat de magie van het koningshuis wordt ontkracht. Het Deense en Engelse koningshuis kunnen het, dus waarom Nederland niet?

Hoezo 'Eenheid van beleid'?

Op dit punt ontstaat er een probleem. De verantwoordelijkheid om voor deze oplossing te zorgen hoort niet bij het koningshuis, maar bij de minister-president. De Rekenkamer geeft twee opties: Of je geeft alles binnen twee of drie jaar weer in de bijlage van het begrotingshoofdstuk van het huis der koningin, of het ministerie van Algemene Zaken zorgt voor een integrale verslaglegging. De minister-president wil daar niets van weten en beroept zich in zijn brief richting Rekenkamer (d.d. 23 april 2008) op de Wet Financieel Statuut Koninklijk Huis. Waar het op neerkomt volgens Balkenende is het volgende: de verantwoording en beheersing van de kosten van het koningshuis die de andere ministeries voor hun rekening nemen, horen ook bij die ministeries te liggen- niet bij de minister-president. Daarnaast stelt Balkenende de huidige informatie voldoet en niet echt verbeterd kan worden omdat de interpretatie van kosten gerelateerd aan het Koninklijk Huis niet eenduidig is en dat sommige kosten ook worden gepleegd indien er geen Koninklijk Huis zou zijn. Kortom: Balkenende schuift de kritiek van de Rekenkamer terzijde en gaat over tot de orde van de dag. En daarmee ontloopt de minister-president zijn verantwoordelijkheid. Hij heeft weliswaar het kleinste maar ook het meest ongrijpbare onderdeel van de rijksbegroting in zijn portefeuille. Hij is de eerst verantwoordelijke voor het koningshuis en hij zal toch in lijn met de opdracht om eenheid van beleid na te streven de financiën van het koningshuis inzichtelijk moeten maken en beheersen. De eenheid van het algemeen regeringsbeleid kan hij bereiken door ervoor te zorgen dat er binnen de rijksoverheid eenheid van boekhouding komt en vooral eenheid van interpretatie van kostenposten. De beheersing van uitgaven zal niet minder makkelijk zijn. Wie weet wat de magie van het koningshuis voor een uitwerkingskracht heeft op de budgettaire discipline van departementsonderdelen? Wie een letterlijke hofleverancier is heeft ook meteen een onaantastbare status in handen.

Waar was de Algemene Rekenkamer?

Rest nog de vraag waarom het conflict juist de laatste jaren op de spits wordt gedreven. Op dit punt is ook de Rekenkamer niet helemaal vrij te pleiten. Er is niets mis met de taakopvatting van 's Rijks Boekhouders aan het Lange Voorhout, maar wel aan hun taakomschrijving of, zo men wil, hun missie in het leven. Zoals de Rekenkamer deze missie zelf (deels) formuleert: het behoort tot "haar verantwoordelijkheid om een bijdrage te leveren aan goed openbaar bestuur door kennisuitwisseling". Dat klinkt goed, maar op het vlak van het koningshuis heeft de Rekenkamer zich te veel verscholen achter de comptabiliteitswet en zoals zij op haar eigen website de situatie omschrijft: "De Algemene Rekenkamer heeft net als de Tweede Kamer tot taak het regeringsbeleid te controleren. Een groot verschil is echter, dat de Algemene Rekenkamer pas oordeelt nadát het beleid is vastgesteld. Bovendien doet de Rekenkamer geen politieke uitspraken. Zij zal bijvoorbeeld nooit zeggen dat een bepaalde wet 'niet deugt'. Wel kan de Algemene Rekenkamer oordelen dat een wet niet werkt zoals hij was bedoeld". Kortom, de Rekenkamer is volgend en niet initiërend. Daardoor heeft dit dossier tientallen jaren kunnen sluimeren. De cijfers die laten zien dat de kosten van het koningshuis omvangrijker waren dan de uitkeringen en de declarabele kosten, waren al in de jaren zeventig bekend. In latere jaren hebben journalist Remco Meijer (1992) en ondergetekende (van Dalen, 2003) wat eenvoudige optelsommen gemaakt om het werkelijke beslag van het koningshuis te meten. En dat terwijl de Algemene Rekenkamer zich jaar in jaar uit braaf aan de regels hield en de begroting van het huis der koningin goedkeurde. Dat kon ook bijna niet anders, omdat de posten die erin stonden tamelijk eenduidig waren. De huidige commotie betreft de declarabele en onzichtbare kosten van het koningshuis. De les van dit dossier is, dat kennis van de Rekenkamer pas in stelling wordt gebracht als de Tweede Kamer alert wordt. Enerzijds is die rol van de Rekenkamer ingegeven door het belang om niet in politiek vaarwater te komen, anderzijds zou een meer actieve opstelling gewenst zijn: wat in het klein speelt bij het koningshuis, kan op grotere schaal binnen het Rijk spelen.

Geld maakt meer kapot dan je lief is

Jan Peter Balkenende kan zich mateloos ergeren aan de cynische toon van het publieke debat. Een cynicus, om de bekende definitie van Oscar Wilde maar aan te halen, is "a man who knows the price of everything but the value of nothing". En op dit punt heeft hij groot gelijk. Het politieke debat over publieke belangen is onevenwichtig: de kosten worden genoemd en uitvergroot en de baten worden vergeten. En deze onevenwichtigheid geldt voor het koningshuis in het bijzonder. De

praktijk leert dat de constitutionele monarchie, zo goed en zo kwaad als het gaat, wérkt (van Dalen, 2007). De moderne monarchie koestert niet alleen wijze oude lessen zoals die van Bagehot, maar is ook zo slim geweest om zich aan te passen aan de eisen van de tijd en zich te ontwikkelen tot een groeibriljant waar Nederland zuinig op moet zijn. Een slimme minister-president kan die troef eenvoudig uitspelen door de modernisering van het koningshuis te vervolmaken met een modern jaarverslag, waarin niet alleen de kosten maar ook de baten in beeld gebracht worden. Instituties die werken daar moet je zuinig op zijn, maar aanpassen aan de tijd is daarbij een onverbiddelijke eis.

Referenties:

Dalen, H.P. van, 2003, De 'openbare' financiën van Noordeinde, *Economisch Statistische Berichten*, blz. 452-454.

Dalen, H.P. van, 2007, De stille kracht van het koningshuis, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2007*, SDU, Den Haag.

Meier, R., 1992, De kosten van de monarchie, *Elsevier*, 19 september 1992, blz. 38-43.